البطالـة في العـراق
مع إشـارة خاصة إلى بطالة الشـبـاب

عبد الجبار عبود الحلفي

باحث في مركز دراسات الخليج العربي،
جامعة البصرة.

مقدمة

أصبحت معضلة البطالة في الأقطار العربية مصدر أرق للحكومات العربية كافة، نتيجة النمو المستمر في معدلاتها، والأعداد المتزايدة من الداخلين إلى سوق العمل سنوياً. يقترن ذلك باختلالات هيكلية في الاقتصاد العربي، لم تتمكن أساليب التنمية المتّبعة منذ أربعة عقود تقريباً من معالجتها. وتبدو معضلة البطالة في العراق شديدة الوطأة على السكان بفعل الحروب المتتالية التي خاضها النظام السابق، وغياب استراتيجية متكاملة لبناء الاقتصاد العراقي من قبل الحكومات التي أعقبت سقوط النظام السابق، واستيطان ظاهرات العنف وانتشار الفساد الإداري والمالي، وغموض برامج قوات الاحتلال في إعمار العراق، والركود الاقتصادي، مما فاقم من مشكلات الفقر. ولعل الشريحة الأكثر تضرراً من كلّ ذلك هي فئة الشباب المعوّل عليهم في بناء البلاد، حيث تضيق أمامهم فرص الحصول على العمل، مما ينعكس سلباً على حاضرهم المضطرب ومستقبلهم المجهول.

وتمثل التجربة العراقية دراسة حالة للمعالجات القاصرة للتخفيف من معضلة البطالة بوصفها نتاجاً لاختلال هيكلي ينبغي معالجته على نطاق الاقتصاد الكلي، وليس بمسكّنات ما تفتأ أن تزول.

أولاً: سمات الاقتصاد العراقي

يصعب فهم وإدراك مشكلات الاقتصاد العراقي، ومنها مشكلة البطالة، دون التعرّف إلى سمات هذا الاقتصاد. فقوة الاقتصاد أو ضعفه تترك آثارها المباشرة في المجتمع بأسره.

وتتمثّل سمات الاقتصاد العراقي، ونحن في العام ٢٠٠٧، بالآتي:

١ ـ اختلال **الهيكل الاقتصادي**، إذ يظهر ذلك واضحاً من خلال هيمنة قطاع النفط على مجمل القطاعات السلعية الأخرى، سواء من خلال عوائده التي تشكّل نحو ٩٨ بالمئة من حصيلة إجمالي عوائد الصادرات أو من خلال نسبة مساهمة عوائده في الميزانية العامة للدولة (٩٣ بالمئة و٧٤ بالمئة) في الناتج المحلي الإجمالي للعام ٢٠٠٦[١].

٢ ـ اختلال **التجارة الخارجية** من خلال تشوّه الميزان التجاري بتضخم عوائد النفط الخام، وليس من مصادر سلعية منتجة اقتصادياً. وهذا الاختلال ناتج من الاختلال الأوّل. ولذلك، فإن الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد العراقي هي اختلالات توليدية (Generative Disorder)، أي أنّ كلّ اختلال يولّد اختلالاً آخر.

٣ ـ ارتفاع **معدل الانكشاف الاقتصادي**، إذ يصل هذا المعدل إلى ٩٣ بالمئة تقريباً[٢]. وهو اختلال ناتج من غياب التنويع الاقتصادي.

(١) وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة (٢٠٠٦).

(٢) جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، **التقرير الاقتصادي العربي الموحّد، ٢٠٠٦** (القاهرة: الأمانة العامة، ٢٠٠٦)، ص ٣١ ـ ٣٢.

٤ ـ اختلال **هيكل الإنتاج**: هناك اختلال في أولوية الفروع القائدة لعملية الإنتاج، خاصة فرع الصناعة الرأسمالية والتحويلية، إذ يلاحظ في الاقتصاد هيمنة فرع الصناعات الغذائية على الصناعة التحويلية، حيث تشكّل الصناعة الغذائية نسبة ١٧ بالمئة من إجمالي الصناعات التحويلية، وهي في السعودية ١١ بالمئة، وفي الجزائر ١٣ بالمئة، وفي الإمارات ٧ بالمئة، بينما كانت نسبة صناعة المنسوجات والملابس والصناعات الجلدية ١٠ بالمئة من الصناعات التحويلية، لكنّها في سورية ٢٥ بالمئة، وفي تونس ٣١ بالمئة[٣].

٥ ـ وجود **أزمة حادة في السكن**، إذ يوجد ١,٥ مليون عائلة من دون مأوى[٤]. وهي ظاهرة تتناقص في الدول النفطية، بينما يحتاج البلد الآن إلى مليوني وحدة سكنية.

٦ ـ تبلغ **قوة العمل** كنسبة مئوية من السكان ٢٦ بالمئة، بينما هي في مجموع الأقطار العربية ٣٥,٦ بالمئة، وفي مصر ٤٠ بالمئة، والمغرب ٤١ بالمئة، والأردن ٣١ بالمئة[٥].

٧ ـ أكثر من ٩٠ بالمئة من **مدخلات الإنتاج** في الصناعة مستوردة[٦].

٨ ـ ارتفاع نسبة **البطالة بين الشباب** (٥٠ بالمئة)، خاصة بين الخريجين من الجامعات والمعاهد[٧].

٩ ـ ارتفاع **ظاهرة البطالة المقنّعة** في مؤسسات القطاع العام (٥٠ بالمئة ـ ٦٠ بالمئة)، خاصة في القطاعين الصناعي والنفطي[٨].

١٠ ـ شحّ **مصادر الاستثمار المحلي والأجنبي**، والغموض في حجم عوائد النفط وقنوات إنفاق دخل النفط، وغياب كفاءة الأداء في إدارة الثروة النفطية.

١١ ـ تفاقم **عمليات الفساد الإداري**، سواء على مستوى الإدارة المحلية أو على مستوى فعاليات الوزارات، أو مستوى الاحتلال. ولعل الاتهامات المتبادلة بين رئيس هيئة النزاهة ورئاسة مجلس الوزراء أفضل دليل على انتشار عمليات الفساد الإداري، بحيث جاء ترتيب العراق ثالثاً على المستوى الدولي في استشراء الفساد الإداري في تقرير منظمة الشفافية العالمية للعام ٢٠٠٧.

١٢ ـ **الديون الخارجية** التي قدّرت بنحو ١٥٠ مليار دولار[٩].

من الواضح أن اقتصاداً بهذه المواصفات هو اقتصاد رخو (Slack)، إذ يفتقر إلى الدعامات

(٣) لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا [الإسكوا]، الإحصاءات الاقتصادية لدول غرب آسيا ٢٠٠١، ص ٣٦٠.

(٤) تقرير السيد هانز سبونيك إلى الأمين العام للأمم المتحدة (كراس)، نيويورك (٢٠٠٠)، ص ٦.

(٥) جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، **التقرير الاقتصادي العربي الموحّد، ٢٠٠٢** (القاهرة؛ أبو ظبي: الأمانة العامة، ٢٠٠٢)، ص ٢٤٧.

(٦) **التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية ١٩٩١** (بغداد: منشورات وزارة المالية، ١٩٩١)، ص ٩.

(٧) دراسة منشورة لوزارة التخطيط والتعاون الإنمائي في بغداد عام ٢٠٠٥، ص ٨.

(٨) اجتماع مستشار وزير الصناعة مع المدراء العامين للوزارة في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٣.

(٩) *Middle East Economic Digest* [MEED], no. 8 (January 1991), p. 6.

الأساسية القوية التي تجعل منه اقتصاداً قادراً على النهوض، ومستجيباً لعمليات إعادة الأعمار. وبناء على هذا المشهد، يمكن أن نبني تصوراتنا حول مشكلة البطالة في العراق وتداعياتها.

ثانياً: البطالة في العراق بوصفها اختلالاً في منظومة الأمن البشري

تفاقمت مشكلة البطالة في العراق بعد سقوط النظام السابق في ٩ نيسان/ أبريل ٢٠٠٣ وتحوّلت إلى معضلة عجزت الحكومات المتعاقبة عن إيجاد الحلول المناسبة لها، لأسباب سنأتي على تشخيصها، بعدما نتطرق إلى قضية الأمن البشري.

المفهوم: طُرح مفهوم الأمن البشري (Human Security) ضمن أدبيات الأمم المتحدة في العام ١٩٩٤. وهو يعني بإيجاز «سلامة الناس من التهديدات المزمنة، مثل الجوع والمرض والاضطهاد والفقر والحماية من الاختلالات المفاجئة والمؤلمة في أنماط الحياة اليومية، سواء في البيوت أو العمل أو في محيط المجتمعات المحلية. وهذه التهديدات يمكن أن تؤثر في جميع مستويات الدخل والتنمية في أي بلد»[١٠].

ومن مؤشرات الأمن البشري: الأمن الاقتصادي، الذي يهتم بالحياة الاقتصادية للإنسان. ويتضمن قناتين أساسيتين، هما: أمن العمل، وأمن الدخل. ويمثل الأمن الاقتصادي حجر الزاوية في استقرار الإنسان وحمايته من الفقر والتهديدات المفاجئة، ويضمن استقراراً سياسياً واجتماعياً، ويهيئ مستلزمات الحاجات الثقافية للمجتمع بأسره، ليكون هذا المجتمع متفرّغاً للبناء والابتكار وصنع السلام. فما هي حال الأمن الاقتصادي في العراق؟

١ ـ أمن العمل

إن العمل قناة الدخل الرئيسة التي تمكّن الإنسان من المعيشة بكرامة ورفاهية. وتشير البيانات الخاصة بالعمل في العراق إلى ارتفاع معدلات البطالة، خاصة بين الشباب، فبعد انتهاء الحرب العراقية ـ الإيرانية في العام ١٩٨٨، التي أنهكت البلدين اقتصادياً، وقضت على أكثر من نصف مليون عراقي، وعوّقت أكثر من هذا العدد، تمّ تسريح أكثر من ٤٥٠ ألفاً من القوات المسلّحة[١١] (الخدمة الإلزامية والاحتياط)، وهم من فئة الشباب في الجيش، ثمّ أعقب ذلك حرب احتلال الكويت في العام ١٩٩٠ من قبل النظام السابق، لتزيد الأوضاع تعقيداً بعدما فُرضت العقوبات الاقتصادية على العراق، فتدهور وضع القطاع العام الذي يعدّ الحاضنة الرئيسة لقوة العمل، إذ توجد ١٩٢ منشأة مملوكة للدولة يعمل فيها نصف مليون شخص[١٢]،

(١٠) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٤)، الفصل الثاني، ص ٢٣.

(١١) وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، «استراتيجية التنمية الوطنية ٢٠٠٥ ـ ٢٠٠٧،» اللجنة الوزارية لإعداد الاستراتيجية، بغداد، ص ٣.

(١٢) وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، «الملخص المعد لإدارة الحوار الإقليمي حول استراتيجية التنمية الوطنية في المنطقة الجنوبية من العراق،» كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٦، ص ١.

وتراجع دور القطاع الخاص في الاقتصاد في استيعاب قوة العمل من الشباب، خاصة بسبب الركود الاقتصادي، وصعوبة الحصول على مستلزمات الإنتاج المستوردة، مما دفع بأعداد كبيرة من الشباب إلى الهجرة إلى الخارج بحثاً عن العمل، وكانت محطتهم الأولى الأردن. وتشير البيانات إلى هجرة ٨٤,٠٠٠ من الشباب من عمر ٢٠ ـ ٤٩ سنة للمدّة (١٩٩٨ ـ ٢٠٠٠) فقط إلى خارج القطر[١٣]، وأضحى الخريجون من الجامعات والمعاهد باعة على الأرصفة.

وتفكّكت منظومة القيم المجتمعية، وتسرّب الآلاف من المدارس الابتدائية والثانوية، وقد بلغت أعداد التسرّب من الابتدائية ٩ آلاف لسنة ١٩٨٥، أي بنسبة ٣٥ بالمئة من إجمالي المسجلين في هذه المرحلة، وبلغ عدد المتسرّبين من المرحلة الثانوية لسنة ١٩٩٩ ـ ٢٠٠٠ نحو ٥ آلاف طالب يشكّلون نسبة ٣٠ بالمئة تقريباً من إجمالي الطلبة[١٤]، لإعالة أسرهم.

وقد بلغ عدد العاطلين عن العمل في العراق في السنوات ١٩٩١ إلى ١٩٩٨ نحو ٤ ملايين عاطل من ضمن ٦ ملايين يمثّلون قوة العمل[١٥].

ويبيّن الجدول الرقم (١) أعداد العاطلين عن العمل في العراق لسنوات مختارة، آخذين بنظر الاعتبار تباين البيانات عن هذه الظاهرة.

٢ ـ أمن الدخل

يمثّل الدخل عنصراً آخر من عنصرَي الأمن الاقتصادي (أمن العمل وأمن الدخل)، فإذا ما انعدم أمن العمل، انعدم كذلك أمن الدخل، لكن تدهور أمن الدخل يمثّل الوجه الآخر للبطالة. وتعمل مقصّات الدخل كلها، مثل تدني الأجور، وانعدام المكافآت والتضخم، وانكماش الخدمات الحكومية، خاصة في قطاعَي الصحة والتعليم، على جعل شريحة واسعة من الأُسر تعاني فقدان الأمن الاقتصادي. وتعكس البيانات في الجدول الرقم (٢) تدهور أمن الدخل للفرد العامل في العراق. فبينما كان دخل الفرد قد بلغ ٤٥١,٢ دولاراً سنة ١٩٧١، قبل تصحيح أسعار النفط في العام ١٩٧٣، نما هذا الدخل إلى الضعف تقريباً في العام ١٩٧٤، فبلغ ٩٩٥,٢ دولاراً، ثمّ ارتفع إلى ١١٤٢,٠ دولاراً سنة ١٩٧٥، ثمّ بلغ أقصى مدى له في العام ١٩٧٩، إذ كان ٤٢٤٩,٢ دولاراً. وفي هذا العام، وصل إنتاج النفط العراقي إلى أقصى مدى له أيضاً، إذ بلغ ٣,٩ مليون ب/ ي. وبعد ذلك، بدأ معدل دخل الفرد السنوي بالتراجع بعد اشتداد الحرب العراقية ـ الإيرانية، حيث وصل إلى ١٧٧٦,٠ دولاراً. لكن الكارثة التي حلّت بهذا الدخل هي عندما احتل النظام السابق دولة الكويت في آب/ أغسطس ١٩٩٠، فتراجع الدخل

(١٣) **كشوفات البيانات الديمغرافية وما يتصل بها من بيانات اقتصادية واجتماعية** (الإسكوا)، العدد ١١ (٢٠٠١)، ص ١٢.

(١٤) محيا زيتون، **التعليم في الوطن العربي في ظل العولمة وثقافة السوق** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٥)، ص ١١٩.

(١٥) فارس كمال نظمي، «سيكولوجية البطالة لدى حملة الشهادات الأكاديمية في العراق،» الحوار المتمدن، ١٦ كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٥، <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid = 29904>.

إلى ٧,٣ دولارات في العام ١٩٩٤، حيث فرضت العقوبات الاقتصادية على العراق، وتدهور إنتاج النفط وتصديره، وتدهور سعر صرف الدينار. لكن هذا الدخل بدأ بالارتفاع بعد توقيع مذكرة التفاهم بين العراق والأمم المتحدة في العام ١٩٩٦، فارتفع دخل الفرد إلى ٢٨,٣ دولاراً سنة ١٩٩٧، وإلى ٤٢,٥ دولاراً سنة ١٩٩٨. وبعد احتلال العراق من قبل الولايات المتحدة وحلفائها، صدر جدول جديد للأجور تمّ بموجبه رفع الأجور وصرفها بالدولار. فبلغ دخل الفرد ٩١٠ دولارات سنة ٢٠٠٤، و١١٣٤ دولاراً سنة ٢٠٠٥. وإن كانت تلك المعدلات لا تعبّر عن واقع الحال بصورة دقيقة، فهي لا تتضمن أثر التضخم المتزايد في الدخول الحقيقية[١٦]. ويبيّن الجدول الرقم (٣) معدلات التضخم في العراق.

هناك اليوم ١٢ ـ ١٤ مليون عراقي لا يتجاوز دخلهم الشهري معدل ٤٠ دولاراً. وتتراوح معدلات الفقر بين ٤٠ بالمئة و٥٠ بالمئة من السكان، بل إن ٥٠ بالمئة منهم هم تحت خطّ الفقر، حسب تصريح رئيس اللجنة الاقتصادية في مجلس النواب[١٧]. وخلال السنوات ٢٠٠٣ إلى ٢٠٠٦ بلغ معدل التضخم فيها نحو ٣٢ بالمئة سنوياً[١٨].

وقد حاولت الحكومة في العام ٢٠٠٧ تخفيف حدّة الفقر والبطالة من خلال رصد ٣٣٠ مليون دولار لشبكة الرعاية الاجتماعية في موازنة العام المذكور[١٩]. وهي عملية (أي الرعاية الاجتماعية) تعاني فساداً مالياً وإدارياً كبيراً جداً، في حين أن المشروعات الصغيرة والمتوسطة هي التي تخلق مجتمعاً منتجاً مبدعاً مساهماً في بناء الاقتصاد. وتتباين الإحصاءات حول عدد العاطلين عن العمل. واستناداً إلى بيانات وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، فإن عدد العاطلين عن العمل قد بلغ نحو ٤ ملايين عاطل للعام ٢٠٠٤ من مجموع القوى العاملة البالغة ٨ ملايين[٢٠].

وقد أكدّ هذا الرقم من العاطلين د. مهدي الحافظ، وزير التخطيط والتعاون الإنمائي السابق، وأشار إلى دخول نحو ٢٠٠ ألف شخص إلى سوق العمل[٢١] سنوياً. ويشير مصدر حكومي معتمد آخر إلى أن من بين عدد السكان البالغ ٢٧,١ مليون نسمة (من بداية كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٦)، هناك ١٦,٤ مليون شخص هم في سنّ العمل. ومن بين السكان في سنّ

(١٦) انظر: عبد الجبار عبود الحلفي، «البطالة في الوطن العربي: واقع الحال واحتمالات المستقبل،» **شؤون عربية**، العدد ٩٠ (حزيران/ يونيو ١٩٩٧)، ص ١١٧ ـ ١٢٦.

(١٧) انظر مداخلة حيدر العبادي في ندوة عقدتها لجنة الاقتصاد والاستثمار في مجلس النواب، بالمشاركة مع مؤسسة الكندي للمهندسين العراقيين في لندن، أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٧. انظر أيضاً: **المنارة** (البصرة)، ١٢/ ٩/ ٢٠٠٧، ص ١١.

(١٨) مظهر محمد صالح، «وقائع طاولة المدى المستديرة، المدى الاقتصادي،» **المدى** (بغداد) ١٣/ ٩/ ٢٠٠٦، ص ١٣.

(١٩) الموازنة الحكومية للعام ٢٠٠٧، بغداد.

(٢٠) وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، «استراتيجية التنمية الوطنية ٢٠٠٥ ـ ٢٠٠٧،» ص ٣.

(٢١) انظر مقابلة خاصة لـ مهدي الحافظ، في: **المنارة**، ٢٩/ ٨/ ٢٠٠٧، ص ١١، الصفحة الاقتصادية.

العمل، هناك ٦,٧ مليون يمثّلون قوة العمل[٢٢]. وهكذا، فإن معدل مساهمة قوة العمل في العراق هي فقط ٤٠ بالمئة، في حين أن المعدل المعتمد من قبل منظمة التعاون الأوروبي هو ٧٠ بالمئة[٢٣]. من هنا، يمكن تقدير نسبة البطالة بنحو ٥٠ بالمئة من قوة العمل البالغة ٨ ملايين. ولذلك، تنتشر مظاهر الفقر في العراق. ويشير إلى ذلك تقرير دولي بقوله: «إن معدلات الفقر في منطقة الإسكوا تنتشر في أريافها أكثر من مدنها، وهي أعلى بكثير في البلدان التي تواجه نزاعات، ولا سيّما في العراق وفلسطين واليمن»[٢٤].

ولذلك، ليس أمام الحكومة منذ سقوط النظام السابق إلى الآن سوى المضي قدماً ببرنامج الرعاية الاجتماعية. فهذا البرنامج يتعهد بإعالة نحو مليون عائلة في العراق. ولذلك يعتمد ٦٠ بالمئة من السكان على نظام البطاقة التموينية[٢٥] لتخفيف حالة الفقر.

وفي ظلّ الركود الاقتصادي، وتزايد مظاهر العنف والنزاعات السياسية، وتوقف المنشآت العامة عن الإنتاج، وتدهور منشآت القطاع الخاص، وانفتاح الحدود على الاستيراد، من المتوقع أن تستمر مشكلة البطالة في العراق، خاصة بين الشباب من الخرجين، الذين يفتقرون إلى التأهيل والتدريب والمعارف الحديثة، حيث يختفي اقتصاد المعرفة في العراق تماماً.

إن ارتفاع معدل نمو عرض العمل من القوى العاملة (١٢,٦ بالمئة) الذي هو أعلى من معدل النمو السكاني (٣,٢ بالمئة)[٢٦] سيؤدي بالتأكيد إلى تضخّم مشكلة البطالة بغياب استراتيجية وطنية للتنمية المستدامة، وكل ذلك يجري في ظلّ سياسات غير واضحة لقوات الاحتلال، وفساد إداري ضخم، بحيث احتل العراق المركز الثالث بعد مانيمار والصومال في تقرير منظمة الشفافية العالمية لعام ٢٠٠٧ بشأن الفساد الإداري في العالم.

ثالثاً: تأثير البطالة في الشباب

مضت أكثر من ثلاثة عقود من الزمن، ولم يفلح العراق بموارده المتنوعة في تحقيق اقتصاد قائم على المعرفة، كما أخفق النظام السابق في تحقيق أية تنمية حقيقية، بل استرخى الاقتصاد بأسره على وسادة النفط التي شكّلت إيراداته المالية نسبة ٩٥ بالمئة تقريباً من إجمالي الصادرات. وبما أنَّ القطاع العام قد ترهّل بالموظفين، وبقي القطاع الخاص قائماً على الصناعات التقليدية، واقترن ذلك بالضخّ المستمر للخريجين من الشباب من الجامعات

(٢٢) وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، «الملخص المعد لإدارة الحوار الإقليمي حول استراتيجية التنمية الوطنية في المنطقة الجنوبية من العراق،» ص ١٩.

(٢٣) المصدر نفسه، ص ١٩. بينما يبلغ هذا المعدل نحو ٢٦ بالمئة في: جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، **التقرير الاقتصادي العربي الموحّد**، ٢٠٠٢، ص ٢٤٧.

(٢٤) «آثار الفقر والبطالة على التنمية في منطقة الإسكوا (أوراق موجزة)،» ورقة قدمت إلى: مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، جوهانسبرغ، ٢٦ آب/ أغسطس ـ ٤ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٢.

(٢٥) وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، «استراتيجية التنمية الوطنية ٢٠٠٥ ـ ٢٠٠٧،» ص ٣.

(٢٦) موقع برنامج إدارة الحكم في الدول العربية: <http://www.undp-pogar.org>.

والمعاهد والمدارس المهنية، فقد ترك ذلك كلّه بصماته على بطالة الشباب في العراق. وتركت هذه البطالة آثاراً مدمرة في الشباب مقترنة بمخاضات ثلاث حروب طاحنة، كان وقودها الشباب أنفسهم، وقد تمثلت هذه الآثار في الآتي:

١ ـ **ازدياد معدلات الجريمة**: استناداً إلى الدراسات الميدانية في المحاكم يتبيّن أن المتهمين بجرائم قتل ممن تتراوح أعمارهم بين ١٠ ـ ١٧ سنة بلغت نسبتهم ١٧ بالمئة من هذه الفئة، ومن فئة ١٧ ـ ٢٤، ٣٣ بالمئة منهم متهمون بجرائم قتل، و٧ بالمئة بجرائم سرقة. وتبيّن من الدراسة أن ٨٥ بالمئة من هؤلاء عاطلون عن العمل[٢٧]. فالبطالة تعدّ حاضنة للجريمة. ففي هذا الأفق القاتم تكون الجريمة هي الملاذ للحصول على المال. وهو ما يحصل الآن في العراق بعد سقوط النظام، خاصة بعد العام ٢٠٠٣. فعمليات الاختطاف تزداد يوماً بعد الآخر. ويقوم بهذه العمليات شباب مسلحون في أحياء شعبية، وهم عاطلون عن العمل. ولذلك يمتنع المستثمر العربي أو الأجنبي عن القدوم إلى العراق خوفاً من هذه العمليات التي تكون كلفتها عالية جداً. وهناك عصابات لسلب السيارات وتفكيكها أو بيعها في محافظات أخرى. ولو توفر العمل للشباب لاختفت تلك العمليات.

٢ ـ **الانتماء إلى قوى التطرف**: ينخرط المئات من الشباب في منظمات متطرفة، كالقاعدة التي تقتل من دون تمييز بين السكان. وهذه مشكلة تعانيها دول عربية كثيرة، وليس العراق وحده. ولكن العراق يعاني بصورة حادة وجود قوات الاحتلال ووجود حاضنات للإرهاب التي تدفع الأموال إلى الشباب للقيام بأعمال تفخيخ السيارات وزرع العبوات الناسفة. ويختلف العنف الطائفي وهذه العمليات عن عمليات مقاومة الاحتلال.

٣ ـ **الاكتئاب**: كشفت دراسات عديدة أن البطالة تؤدي إلى الاكتئاب والإحباط والتوترات النفسية، واعتلال الصحة العامة، ليس في العراق وحده، بل في مجمل الأقطار العربية[٢٨].

وقد بيّن العديد من الدراسات أن نحو ٧٠ بالمئة من المرضى الذين يرقدون في ردهات الأمراض النفسية في مستشفيات العاصمة، بغداد، هم من المصابين بالاكتئاب، وأن نسبة الشباب من العاطلين عن العمل منهم هي نحو ٦٥ بالمئة[٢٩]. وتعرض الفضائية العراقية والفضائيات الأخرى بشكل يكاد يكون يومياً لقاءات مع العراقيين حول آرائهم في مستقبل

(٢٧) صلاح خليفة اللامي، «جرائم الشباب والأحداث: بحث ميداني في محاكم البصرة،» ورقة قدمت إلى: ندوة «حول دور الشباب في التنمية والبناء»، مركز الزمان للدراسات والنشر، البصرة، شباط/ فبراير ٢٠٠٤.

(٢٨) انظر على سبيل المثال: آمنة خليفة، «وقت الفراغ وكيفية استغلاله لدى الشباب في الإمارات،» **شؤون اجتماعية**، السنة ١٢، العدد ٤٦ (صيف ١٩٩٥)، وأمينة الجندي، «التطرف بين الشباب وكيف يفكر قادة الجامعات المصرية: دراسة ميدانية،» **المنارة** (القاهرة)، العدد (٥١) آذار/ مارس ([١٩٩٥]).

(٢٩) يمكن الرجوع إلى الدراسات الصادرة عن مركز البحوث التربوية والنفسية، جامعة بغداد، والجمعية العراقية للعلوم النفسية.

بلادهم، فتكون جميع الإجابات مشحونة بالإحباط وغياب الأمل بانفراج الأوضاع المضطربة.

٤ ـ **ازدياد العزوبية عند الشباب والعنوسة لدى الشابات** نتيجة لعدم توفّر مستلزمات الزواج، ومنها تكاليف الزواج المرتفعة والسكن. وهذه الظاهرة بدأت بوادرها منذ العام ١٩٨٠ عند نشوب الحرب العراقية ـ الإيرانية، وازدادت حدة في السنوات اللاحقة.

٥ ـ **الهجرة نحو الخارج**، مما يفقد البلد موارد بشرية متنوعة الاختصاصات. هذا، وقد بلغ حجم الهجرة الصافية السنوية لسنة ٢٠٠٠ وحدها نحو ١٢٦,٣٧٧ نسمة من فئة الشباب لغرض البحث عن العمل.

إنَّ الوضع معقّد جداً في العراق في الوقت الحاضر، خاصة في غياب قاعدة بيانات دقيقة. وتزداد الأمور تعقيداً بالنسبة إلى الشباب إذا ما تطرقنا إلى تعطيل المنشآت الاستراتيجية عن العمل، التي يعمل فيها الآلاف من الشباب (٢٥ ـ ٤٩)، والتي قامت بتخفيض رواتب هؤلاء إلى أكثر من ٥٠ بالمئة تقريباً. ففي المنشأة العامة للحديد والصلب في البصرة، على سبيل المثال، هناك ٦ آلاف موظف تبلغ نسبة الشباب منهم ٩٠ بالمئة، خفضت رواتبهم إلى النصف، وحجبت عنهم المخصّصات الشهرية والمكافأت السنوية (أجرة الموظف تبلغ ١٥٠ ـ ٢٥٠ ألف دينار كمعدل حالياً). وهذا المبلغ لا يكفي للإنفاق لمدّة أسبوعين من الشهر للحاجات الأساسية غير السكن[٣٠]. علماً أن المنشأة متوقفة عن العمل حالياً، كما أن توسع عملية البطالة بين الشباب في العراق دفع هذه الفئة العريضة من المجتمع إلى سلوكيات خطيرة، في ظلّ مناخ سياسي واقتصادي واجتماعي مضطرب ومستقبل مجهول. فمعدة فارغة تعني وجود رأس يبحث ويفكّر في ملئها بطرق غير مستحبة اجتماعياً، وأن مبعث هذه العملية ـ البطالة هو عمليات أخرى، في مقدمتها الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد، كما هو الحال في معظم الاقتصادات العربية، وعجز الحكومات عن معالجتها على مستوى الاقتصاد الكلي[٣١].

رابعاً: أسباب البطالة في العراق

ربما لا تختلف أسباب البطالة في الدول العربية كثيراً من حيث نشأتها، لكونها مخاض لاقتصادات تعاني اختلالات هيكلية[٣٢].

لكن مفترق التباين هنا في أسباب البطالة بين العراق والأقطار العربية الأخرى هي الحروب التي خاضها النظام السابق منذ العام ١٩٨٠ حتّى سقوطه في ٩ نيسان/ أبريل ٢٠٠٣،

(٣٠) بيانات من سجلات المنشأة العامة للحديد والصلب في البصرة، ٢٠٠٦.

(٣١) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، انظر: عبد الجبار عبود الحلفي، «البطالة في الوطن العربي: إشارة خاصة إلى بطالة الشباب (دراسة في الاقتصاد السياسي)،» **المستقبل العربي**، السنة ١٩، العدد ٢٠٩ (تموز/ يوليو ١٩٩٦)، ص ١١٦ ـ ١٢٣.

(٣٢) عبد الجبار عبود الحلفي، «الإختلالات الهيكلية في الاقتصاد العربي بين وهم التبعية وغياب الإندماج الاقتصادي،» **شؤون عربية**، العدد ٨٢ (حزيران/ يونيو ١٩٩٥)، ص ١٥٤ ـ ١٦٥.

وخلال هذه المدّة سيق الشباب إلى مطحنة الحرب التي لم تهدأ إلا لنحو سنة ونصف تقريباً (١٩٨٨ ـ ومنتصف ١٩٩٠). ولذلك لم تكن الحكومة آنذاك تفكّر بوضع خطط لمعالجة البطالة بعد انتهاء كلّ حرب وكيفية استيعاب المتسرّحين في الجيش من قوات الاحتياط والخدمة الإلزامية، وهم من فئة الأعمار ١٨ ـ ٤٠ سنة. من هنا وجدت شريحة ضخمة من الشباب نفسها عاجزة عن توفير أبسط مقوّمات الحياة بعد السقوط. ولعل أفضل مثال على عدم اهتمام النظام السابق بقضية البطالة هو قيامه بإلغاء وزارة التخطيط في أثناء الحصار الاقتصادي في منتصف التسعينيات. وهي وزارة قادت التغيير الاقتصادي في العراق منذ العام ١٩٥٨، وضمت كفاءات تخطيطية عراقية معروفة بخبراتها على نطاق عربي وعالمي.

على أي حال يمكن تلخيص أهم الأسباب الرئيسة للبطالة في العراق، بالآتي:

١ ـ الاختلالات الهيكلية المتأصلة في الاقتصاد العراقي

لقد بيّنا في المبحث الأول سمات تلك الاختلالات التي أدّت إلى أن يكون الاقتصاد العراقي اقتصاداً ريعياً يعتمد على استخراج وتصدير سلعة طبيعية استراتيجية واحدة (النفط)، التي تتعرض باستمرار إلى تقلبات أسواق النفط العالمية في سنوات متلاحقة، خاصة الانهيار الكبير للأسعار في مطلع العام ١٩٨٦، وما تركة من آثار سلبية في الاقتصاد، ثمّ فرض العقوبات الاقتصادية على العراق بعد احتلاله للكويت، إذ انخفض الناتج المحلي الإجمالي من ٧٤,٩ مليار دولار سنة ١٩٩٠ إلى ١٨ مليار دولار فقط سنة ١٩٩٦[٣٣]، ومثلت إيرادات النفط نحو ٩٦ بالمئة من إجمالي الإيرادات. وترك هذا التدهور آثاره الضارة في الاقتصاد والمجتمع. وتعمّق الركود الاقتصادي، ولم يعد القطاع العام مؤهلاً لاستيعاب قوة عمل جديدة، خاصة من الخريجين الجدد. وتآكلت القوة الشرائية للنقد (الرواتب والأجور) أمام التضخم المفرط الذي وصل إلى أرقام رباعية. لذلك كانت الهجرة إلى الأردن، خاصة للعمل، قد ازدادت بفعل شيوع ظاهرة البطالة السافرة.

٢ ـ غياب التنسيق بين التعليم ومخرجاته وسوق العمل

هذه مشكلة معظم الأقطار العربية، فالعلاقة بين التعليم وسوق العمل ليست عددية وحسب، ولا نوعية من ناحية الجودة ونوع المناهج الدراسية، وإنّما هي علاقة متحركة (ديناميكية)، لأنه يفترض مستقبلاً أن تتجه حركية الاقتصاد نحو التقدّم والازدهار، وليس التراجع والركود. والملاحظ في نظام التعليم العالي في العراق وجود نسبة عالية من الكليات الإنسانية على حساب الكليات العلمية التي تؤهل الخريجين لوظيفة عملية إنتاجية. ففي كليات

(٣٣) ولو تمّ حساب الناتج المحلي الإجمالي على أساس السعر السوقي (الواقعي) وهو كلّ دولار واحد =١٥٠٠ دينار في العام ١٩٩٦، لكان مقدار ذلك الناتج هو ٣٧٣,٨ مليون دولار. وهو ما يؤكّد تدهور دخل الفرد وانتشار ظاهرة البطالة والفقر. انظر: جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، **التقرير الاقتصادي العربي الموحّد، ٢٠٠٢**، ص ٢٣٤.

الآداب والتربية، هناك أقسام تخرّج سنوياً آلاف الطلبة يضافون إلى جيش البطالة. والأغرب من ذلك هو تأسيس كلية للدراسات التاريخية في جامعة البصرة في عهد النظام السابق (كلية صدام للدراسات التاريخية)، وقد أسست لأسباب سياسية، ولم تتمكن الجامعة من تحويلها إلى كلية للدراسات العلمية بسبب الفوضى الأمنية التي تجتاح البلاد وتقيّد عمل الجامعة، وتشكّل هذه الكلية هدراً في المال العام. وباختصار، فإن هذه الكليات تضيف أكثر من ٤٥٠٠ خريج جامعي عاطل عن العمل سنوياً، فضلاً عن أكثر من ٣٠٠٠ خريج من المعاهد والمدارس الإعدادية[٣٤]. وقد أشرنا إلى ما تحدّث عنه وزير التخطيط السابق د. مهدي الحافظ من دخول ٢٠٠ ألف شخص إلى سوق العمل سنوياً.

وتزداد المسألة تعقيداً عندما يتجه البلد نحو اقتصاد السوق. ولذلك، فإن من خصائص سوق العمل العراقية هو ارتفاع نسبة الشباب فيها الذين يفتقرون إلى التأهيل والتدريب اللازمين لتلبية احتياجات سوق العمل في المستقبل، إذ يفتقر الخريجون إلى شروط اقتصاد المعرفة. وللأسف لا توجد بيانات لموازين القوى العاملة من العام ١٩٨٠ لغاية هذا اليوم. فالقبول في الجامعات والمعاهد والمدارس المهنية يتم على أسس تقليدية لا علاقة لها باحتياجات المستقبل للاقتصاد العراقي، في ظلّ غياب خطط تنموية أو استراتيجية واقعية واضحة المعالم وصالحة للتنفيذ على أرض الواقع المضطرب.

٣ ـ الفساد الإداري

حلّ العراق ثالثاً بعد ماينمار والصومال في الترتيب العالمي لتقرير منظمة الشفافية العالمية للعام ٢٠٠٧ في الفساد الإداري. ولا غرابة في ذلك، فالفساد الإداري والمالي مستشرٍ في جميع مفاصل الحكومة. ويؤثر الفساد الإداري في اتّساع فجوة البطالة من خلال الآتي:

ـ التعيين ليس على أساس الكفاءة والشهادة الدراسية، وإنّما على أساس المحسوبية والولاءات والمحاصصة في جميع الوزارات، بما فيها السفارات العراقية في الخارج، مما يجعل المستحقين فعلاً للعمل في المنصب والوظيفة المعيّنة بعيدين عنها.

ـ تعطيل البرامج الاستثمارية من خلال فساد بعض القائمين عليها وفساد المقاولين، وتشغيل الأحداث بدلاً من الشباب العاطلين عن العمل نتيجة الأجور المتدنية للأحداث.

ـ غياب المتابعة للمشروعات المقرّرة في المحافظات من قبل الحكومة المركزية، إذ تصل نسب تنفيذ المشروعات إلى أقل من ١٠ بالمئة تقريباً لتلك المشروعات في العام ٢٠٠٦، حسب تصريحات وزير المالية، مما يترك أثراً عميقاً في معدلات البطالة.

٤ ـ استمرار ظاهرة العنف

إذ تتسع ظاهرة البطالة في المناطق الساخنة بصورة خاصة، مما يعرقل أية مشاريع تنموية

(٣٤) بيانات مستقاة من موقع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العراق: <http://www.Moheiraq.org>.

أو خدمية تستقطب العاطلين عن العمل، بل إن بعض المحافظات توجد فيها مؤسسات حكومية لا تفتح أبوابها طيلة أيام السنة خوفاً من الخطف والاغتيال. وفي هذا المناخ المضطرب، تعزف الشركات الأجنبية والمستثمرون الأجانب عن المشاركة في إعمار العراق، وهو ما كانت تعوّل عليه الحكومة في تخفيف حدّة البطالة، فضاقت مساحة الخيارات أمام الحكومات المتعاقبة لاتباع سياسات جديرة بمقابلة التحدّي الكبير الذي تفرضه معضلة البطالة. ولم تجد الحكومة طريقة لمعالجة استفحال البطالة سوى إجراءات تقليدية قائمة على ردود أفعال، منها:

ـ تأسيس شبكة للرعاية الاجتماعية لإعالة نحو مليون عائلة في ميزانية عام ٢٠٠٦، وبرواتب شهرية تتراوح بين ٥٠ ـ ١٥٠ ألف دينار شهرياً لتخفيف حدة الفقر.

ـ إقرار مشروع القروض الصغيرة على نطاق ضيّق لتشجيع إقامة المشروعات الصغيرة، وهي عملية لم تظهر تنائجها حتى الآن.

لذلك تبقى معضلة البطالة في العراق بوصفها «دراسة حالة مستعصية الحلّ، إلا عن طريق المشاركة العربية في الحلول، وإزالة مظاهر العنف، والقضاء على الفساد الإداري، ووضع استراتيجية متكاملة اقتصادياً لمعالجة البطالة في العراق».

خامساً: استكشاف السياسات الملائمة

إنَّ طبيعة معضلة البطالة في العراق تعود إلى اختلالات هيكلية في الاقتصاد، الذي يرتكز على عمود واحد، هو عمود النفط. فبدلاً من أن يكون النفط عاملاً لتنمية قطاعات الاقتصاد الوطني، تحوّل إلى عامل تثبيط لتلك القطاعات التي كان من الممكن أن تستقطب الأيدي العاملة الأساسية، وما يضاف سنوياً من قوة عمل جديدة. وكانت السياسات التي وضعت بعد سقوط النظام السابق قاصرة عن معالجة معضلة البطالة، بوصفها أصبحت معضلة تنموية في بلد يعصف به العنف وتختلف فيه الرؤى للبناء الاقتصادي بين مكوّنات الحكومات المتعاقبة. ولذلك نحن نعتقد أن السياسات الملائمة لمعالجة معضلة البطالة في العراق تتمثل بالآتي:

ـ الالتزام باستراتيجية شاملة ومتكاملة للبناء الاقتصادي، تهدف إلى تنويع مصادر الدخل القومي والاستفادة المثلى من الثروة النفطية.

ـ الرجوع إلى الحلّ العربي من خلال بناء نماذج قياسية كلية لسوق العمل، تعدّها منظمة العمل العربية، على أساس مجموعة من الافتراضات الواقعية، وتقابلها مجموعة من البدائل، وتكون معمّقة وتفصيلية، وتلمّ بعناصر الدراسات القياسية الناجحة. ومن المحبّذ أن تستند تلك الدراسات إلى مسوحات ميدانية أكثر مما تستند إلى إحصاءات غير مرجّحة للوثوق بها.

ـ إعمار المؤسسات الإنتاجية، وبخاصة الصناعات الاستراتيجية، وإدخال التقنيات الجديدة في عملياتها. فهذه الصناعات معطّلة حالياً، ويعمل فيها عشرات الآلاف من الموظفين، وهم مهدّدون بالفقر نتيجة خفض رواتبهم.

ـ وضع خطّة متكاملة لتنمية الصناعات الصغيرة والمتوسطة، وإصدار تشريعات خاصة

بدعمها وتمويلها، بوصفها تشكّل حاضنة للأمن الاقتصادي للمجتمع، وبخاصة الشباب، ومصدراً من مصادر قوة الاقتصاد الوطني، والاستفادة من تجارب الكثير من الدول بهذا الشأن، ومنها التجربة المصرية، وتجربة الهند وألمانيا وإيطاليا واليابان، والاستفادة من خبراء معهد التخطيط العربي بهذا الشأن ومنظمة العمل العربية.

ـ التنسيق بين وزارات التعليم العالي والبحث العلمي، والتربية، والتخطيط والتعاون الإنمائي، والعمل، والشؤون الاجتماعية، والمالية، بشأن الموازنة بين مخرجات التعليم ومتطلبات سوق العمل، وإصلاح النظام التعليمي في العراق.

ـ إحياء معاهد التدريب والتأهيل التي كانت موجودة في السبعينيّات والثمانينيّات من القرن الماضي، والتي كان لها دور فاعل في مساعدة الشباب في دخول أسواق العمل والوفاء بمتطلباتها.

ـ إقامة برامج استصلاح أراضٍ جديدة، وتطوير العمليات الزراعية، وأن تجد هذه البرامج دعماً دولياً في التمويل والتنفيذ.

ـ لا يمكن حلّ معضلة البطالة في العراق بوصفة سحرية ما لَمْ تكن هناك رؤية مشتركة لدى الكيانات السياسية التي تشكّل الحكومة حول نوع النظام الاقتصادي الذي يمكن إقامته في العراق، وتأصيل أرضية مشتركة للنظام السياسي، مع الأخذ بنظر الاعتبار وجود الكفاءات والخبرات المعروفة بنشاطاتها العلمية والعملية في العراق.

ـ حثّ منظمة العمل العربية على وضع ميثاق شرف عربي لاحترام حقوق الإنسان العامل، ليس في العراق وحده، بل في جميع الدول العربية، وتنفيذ قوانين العمل المتعارف عليها دولياً.

ـ التريث والدراسة المستفيضة لبرامج الخصخصة، وخاصة في المشاريع الناجحة، والتحوّل التدريجي والمرحلي إلى اقتصاد السوق ■

الجدول الرقم (١)

أعداد العاطلين عن العمل لسنوات مختارة ومؤثرات أخرى (بالملايين)

السنة	أعداد العاطلين	مجموع القوى العاملة
١٩٨٧	١,٨	٤,١
١٩٩٠	٢,٢	٥,٨
١٩٩٥	٢,٩	٦,٢
٢٠٠٠	٣,١	٦,٨
٢٠٠٤	٣,٩	٧,٠
٢٠٠٦	٤,٠	٨,١

المصادر: منظمة العمل العربية، مكتب العمل العربي، «الوضع الاقتصادي العربي وتحديات التشغيل،» سلسلة دراسات الاستخدام، العدد ٤ (١٩٩٣)؛ جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، **التقرير الاقتصادي العربي الموحّد، ٢٠٠٣** (القاهرة: الأمانة العامة، ٢٠٠٣)، الملحق (٣/ ١٠)، ووزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، «الملخص المعد لإدارة الحوار الإقليمي حول استراتيجية التنمية الوطنية في المنطقة الجنوبية من العراق،» كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٦.

الجدول الرقم (٢)
المعدل السنوي لدخل الفرد في العراق لسنوات مختارة (بالدولار)

السنة	الدخل
١٩٧١	٤٥١,٣
١٩٧٤	٩٩٥,٢
١٩٧٩	٤٢٤٩,٢
١٩٨٦	١٧٧٦,٠
١٩٩٤(*)	٧,٣
١٩٩٥	١٠,٧
١٩٩٦	١٧,٣
١٩٩٧	٢٨,٣
١٩٩٨	٤٢,٥
٢٠٠٠	٦٦,٨
٢٠٠٤	٩١٠
٢٠٠٥	١١٣٤

ملاحظة: (*) تمّ احتساب سعر صرف الدينار في سنوات تسعينيّات القرن الماضي على أساس دولار واحد لِكُلّ ١٥٠٠ دينار كمعدل، وهو سعر السوق الحقيقي آنذاك، حيث انهار سعر صرف الدينار العراقي أمام العملات الأخرى، مما فاقم من مشكلة الفقر.

المصادر: وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية، أعداد مختلفة؛ **التقرير الاقتصادي العربي الموحّد**، أعداد مختلفة، ووزارة التخطيط والتعاون الانمائي، المجموعة الإحصائية السنوية لسنة ٢٠٠٤.

الجدول الرقم (٣)
معدل التضخم في العراق (١٩٨٣=١٠٠)

السنة	معدل التضخم
١٩٨٦	٢,٨
١٩٩٠	٦,٣
١٩٩١	١٨و ـ
١٩٩٢	٣٣و ـ
١٩٩٣	١٠٠و ـ
١٩٩٤	٦٦٨و ـ
١٩٩٥	٢٦٢٧و ـ
٢٠٠٠	٢٢٤٢و ـ
٢٠٠١	٢٧٥٩و ـ
٢٠٠٢	٣١٦٧و ـ
٢٠٠٣	٧٠٨٢,٢
٢٠٠٤	٨٨١٦,٦
٢٠٠٥	١٢٠٧٣,٨
٢٠٠٦	١٤٨١٦,٤

المصادر: البنك المركزي العراقي، **النشرة السنوية، ٢٠٠٤ ـ ٢٠٠٦**، ووزارة التخطيط، الإحصائية السنوية، أعداد مختلفة.